

国有企业产权制度变革分析

彭 利, 利国威

(厦门大学 会计系, 福建 厦门 361005)

摘 要: 从经济学的角度分析国有企业经营制度弊端和产权主体缺位, 探讨如何进行国有企业产权主体的构造, 建立一套完善的国有产权支撑体系。

关键词: 国有企业; 国有资本; 产权主体

中图分类号: F279.21

文献标识码: B

文章编号: 1008—9306(2004)04—0034—03

一、国有企业的经营制度弊端

国有企业(state-owned enterprises, SOE), 顾名思义, 国家如果不是作为惟一的所有者, 至少也应该是主要的所有者。1978 年国有企业改革之前, 国家是国有企业惟一的所有者和责权人(各级银行也属于国家所有)。国家在企业产权博弈和界定中无可争议地独占所有权。当然国家(更具体地说应该是中央政府)不可能直接经营企业, 而应该衍生出一系列多层次的委托代理关系, 最终委托给企业的管理当局直接负责经营。随着委托代理关系的延伸, 企业自主权不是有所增加, 而恰恰是逐渐弱化。处于委托代理末端的企业管理当局其实几乎不拥有任何的自主决策权, 所能做的只是完成各级政府下达的指令性计划, 国家既独占所有权, 又享有经营决策权。在计划经济的早期, 管理当局的奉献型经济伦理在一段时期内压抑了其作为人与生俱来的自利性, 从而在短短的时间内在我国逐步建立和发展了以重工业为重点的工业体系。意识形态固然重要, 但却还不足以长期压制社会经济活动的参与者作为理性的经济人的自利动机和追求个人效用的行为。当传统经济管理体制的弊端开始呈现时, 国营企业的活力问题开始受到关注, 国家逐渐意识到, 必要的

激励(如允许地方和国有企业本身具有一定的自主权)是必需的。这样, 国家开始通过“放权让利”来改善中央与地方及国营企业的关系。

最早的改革以放权让利为主调, 开始于“利润包干制”, 结果企业基本上是负盈不负亏。随后的“利改税”等措施的实施, 虽可以增加企业的积极性, 但在计划价格下企业的盈亏仍然并不能够反映企业真正的经营业绩, 也使国家对企业的监督和评价难以开展。最终导致扩大企业自主权的改革方式向经营责任制的转变。在实行企业承包经营责任制后, 政府若通过与国有企业的管理当局一一签订私人契约来保证绝大多数剩余索取权的实现, 那么交易费用将十分高昂。而且此时国有企业的财产界定依然不明朗, 这导致管理当局能够轻而易举地逃避经营责任。

90 年代以来, 伴随着现代企业制度的建立, 尤其是在国有企业实行股份制以后, 国有企业在经营者责任和企业内外部监督治理方面取得了长足的进步, 企业如果长期亏损必然承担破产风险, 到时经营者则必然承担解聘风险, 而职工必然承担下岗或失业风险。而且现代企业强调建立企业内部治理结构, 从而使现代企业的经营者更能够体现责、权、利

收稿日期: 2004—04—19

作者简介: 彭利(1974—), 男, 湖南祁阳人, 北京信息工程学院毕业, 现就读于厦门大学, 会计学硕士研究生, 研究方向为会计理论与财务会计、会计信息系统等方面。

利国威(1969—), 男, 山东枣庄人, 山东省枣庄市财务培训中心高级讲师, 主要研究财务会计理论。

的统一。当然,这一切都是建立在国有企业的产权结构清晰、剩余控制权与剩余索取权明了确定的前提下,为了确保国有企业财产的国有性质,国家或政府就必须永久性地拥有剩余索取权,这等价于国有企业剩余索取权的不可转让性。同时,国家作为国有企业的所有者是抽象存在的,并不能够实际实施所有者监督管制的功能,而全民作为国有企业的最初始委托方,因为“搭便车”心理等因素导致普通民众不关心企业的生存发展,管理者当局因信息不对称及委托代理关系内涵的必然性而实际掌握了剩余控制权。同时国有企业剩余索取权的不可转让性是“共同知识”,而且该特征导致了政府不可能利用“退出权”来“出让”国有企业,所有国有企业管理当局可能以此进行“要挟”,逆向选择和道德风险问题严重,使得国有企业成为了“无人驾驭的马车,任由管理当局驰骋东西”。抽象的国家主体不能行使国有企业产权的权利,自然而然就产生了谁来真正代表行使国有产权权利的问题。如果不能明确国有产权主体或代表,必然会造成政企分开后国有产权主体缺位。

二、国有企业的产权管理制度演变及产权主体的缺位

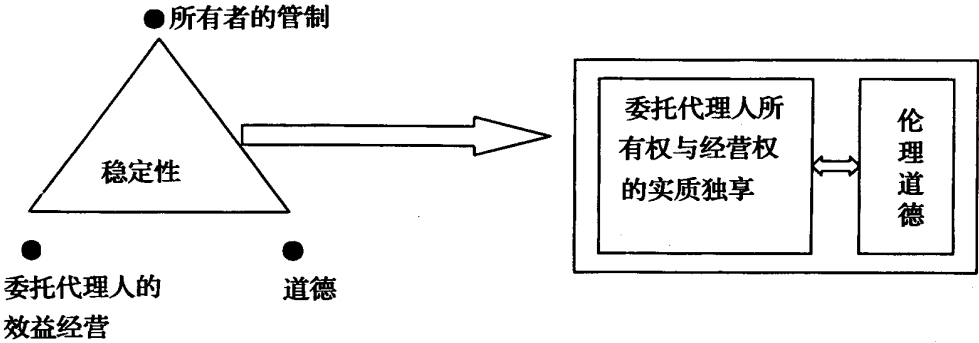
1. 国有企业早期的改革主要是通过政府行政机构对国有企业经营运行建立激励和约束机制。但是,由于行政机构行政功能的干扰和领导干部们的行政惯性思维,也因为各级政府行政机构基本上都只对行政任务负责,他们的升迁考评都围绕着行政任务的完成,为了实现政府的行政目标,行政权经常干涉国有企业的所有权。

2. 国家在政府行政机构内设立了执行国有产权职责的专门机构,负责国有产权的管理。其重要的进步是把分散于各级政府部门、各行政层次的国有资产管理权相对集中,确保了国有产权的整体性和国有资产管理的独立性。但是国有资产管理机构自身的运行仍属于整个行政运行系统的一个部分,它

行使的只不过是国有资产的行政协调和管理职能,既不能对国有资产承担出资责任,也不能对国有资产的运营享有充分的决策权,同时国有资产管理局按行政层次划分,使得国有产权条块分割的局面没有被真正打破。从而难以真正站在国家作为所有者的立场上,行使国有产权主体的基本功能。

3. 接着进一步的改革则是对国有企业实行了公司制改造,在公司内形成了股东大会,从而在政府和经营者之间产生了一个产权主体或代表,从而切断了政府与企业之间的直接联系。但是由于股东大会的国有股东仍然由政府承担,国有股一股独大,改造后的董事长、总经理仍然采用上级任命的方式,作为产权主体代表的董事长其实都未实际对企业出资,同样作为实际所有者的政府尤其是地方政府行政机构也未对国有资产出资,他们均缺乏对国有资产承担责任的物质基础,以致本质上没有关心资本收益的内在压力和动力。虽然公司制下形成的股东大会、董事会和监事会的内部治理结构是有助于形成对经营者的激励和约束机制的,但是现实生活中国家控制的企业常常由董事会操纵,股东大会的作用非常有限。同时,由于政府官员本身并不是国有企业剩余索取权的直接索取者,但却具有决定“谁有资格成为国有企业的管理当局(代理方)”的投票权,由于政府官员实质上的剩余控制权缺乏与剩余索取权相匹配的现实,在特定的情况下政府官员拥有的剩余控制权就可能演变为“廉价投票权”。使对国有企业管理当局(代理方)的评价不是以经营业绩为依据,而出现了“人际关系决定生存”的现象,国有企业的利益也成了“社会主义免费的午餐”。

因此,根据目前国有企业经济环境的特点,作者认为,有效率的国有企业(如图左边所示),本应是在企业所有者管制、委托代理人经营和道德三角结构共同影响国有企业产权的情况下,任何外部因素的变化和环境因素的冲击只影响三角结构的“边”、“角”



配置,即只改变企业所有者管制、委托代理人经营和道德三项因素对企业产权界定的影响程度,整个三角形结构本身并不改变。换言之,对于良好的产权结构来说,任何外部因素或环境变迁只可能导致“钟摆效应”,即三者对企业产权的影响虽然变化,但像钟摆一样始终围绕着一个中心——生产经营的效率,最终必将收敛于这一终极目标。但是,在图右边的两极非线性结构中心——生产经营的效率,最终必将收敛于这一终极目标。但是,在图右边的两极非线性的结构中,因为国有企业终极所有权的缺位,从而代表所有者行使所有权的政府并不能真正地行使有效的管制,从而导致影响企业产权的因素只包括两个:一是委托代理人所有权与经营权的实质独享,二是委托代理人的伦理道德水平。该两极非线性结构的平衡具有极度不稳定性,任何环节的巨变或任何外部环境的冲击都有可能使该系统远离均衡状态,很难再恢复原有的平衡。所以说国有企业产权主体缺位,是国有企业经营艰难最根本的内因。

三、力图创新,创建独立行使国有产权权利的主体在市场经济条件下,政府既是市场秩序的监督者、调节者,又是市场秩序的执法者和被调控者,显然是违反逻辑的。而在公司化改造中,国资两个主体只能实现形式上的分离。因此国有产权主体代表必然重新寻找一个代表。它即能代表国家和自然人行使国家和自然人行使产权权利,又必须独立于政府之外,受到政府的市场监管。

这种未来产权主体的结构特征是:能够自行行使权利的产权主体,就直接由所有者自身对所投资的企业行使产权权利,这主要集中在中小企业;不能自行行使权利的产权主体,就必须委托专家代理人代行产权主体的产权权利,这主要集中在大型企业和公众公司。新的产权主体具有专家化、专业化、中介化、市场化、公司化、契约化、法制化等各项特征。因此,必须建立一套完善的国有产权运作体系。

1. 国家一级权力机构代表国家终极所有权,以保证国有财产权或国有产权主体的惟一性,任何地方机构都不能代表国家终极所有权。在此基础上,将国有资本投入到投资公司或基金管理公司,并按市场规则选择投资公司或基金管理公司,它们与国家终极所有权代表之间的关系只是一种资本纽带关系,各投资公司或基金管理公司与其子公司、生产经营企业之间也是资本纽带关系。政府将不能代表国

家运作或经营国有资产,而是交由市场主体完成,让国有资本经营主体和国有资本真正进入市场。

2. 国有资本运营专家委员会是国有产权的一级运营主体。建立在市场上寻找投资公司或基金管理公司等代国家所有者进行投资的机构主体,也就是成立国有资本运营专家委员会,它的任务不是自身进行投资,而是寻找进行投资的机构。国有资本运营专家委员会以相对独立的地位行使职权,类似于美国的货币政策委员会,它根据市场需要和投资报酬最大化的要求,自行决定投资机构的选择,完全具有独立权,并严格按照法定程序选择投资机构,否则将受到法律制裁。为了使国有资本运营专家委员会对其行为真正负责,必须使专家委员会成员的利益与相应的投资收益挂钩,并建立工薪风险基金制度。

3. 中介投资机构是国有产权的多级运营主体。中介投资机构在西方国家也称为机构投资者,它是对资金进行专业化组织管理的组织,这个专业组织代表一群个人、另外一个组织或一群组织进行投资。机构投资者主要包括公共和私人养老基金、共同基金、保险公司、商业银行、基金管理公司、投资公司等。只有投资机构中介化,才可以面向全体所有者提高经营效率,也才可能让所有投资机构全面展开竞争,统一的资本中介市场才能真正形成。

4. 中介投资机构的外部监督和制约主体。为了保证中介投资机构能真正代表投资者行使权利,不仅在中介投资机构内部要建立有效的公司治理结构,而且在其外部也要形成有效的相互制约的主体。这些主体包括监督或控制中介投资机构资金投出方向和存量资金安全的信托机构,也包括监督或控制中介投资机构资金使用过程的安全和使用方向的审计机构。这些机构和投资机构一起形成了一个互相制约、相互支持的有机体。

参考文献:

- [1] 谢民华. 竞争的基础: 制度选择——企业制度分析与构造 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2003.
- [2] 杜兴强. 会计信息产权问题研究 [M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2002.
- [3] 保罗·萨缪尔森, 诺德豪斯. 萧琛主译. 微观经济学(第17版) [M]. 北京: 人民邮电出版社, 2004.
- [4] 段文斌, 陈国富, 谭庆刚等. 制度经济学——制度主义与经济分析 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2003.

(责任编辑 阎文谦)